



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 24/19493-1
Saksbehandler Jonas Ravn Øhlckers

Utvalg	Møtedato
Hovedutvalg for næring, kultur og miljø	29.08.2024

Støtte til frivilligheten på rusfeltet

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

Frivillighetsstrategi for Agder 2022-2030 angir mål og tiltak for Agder fylkeskommunes støtte til frivilligheten i Agder. Fylkeskommunen gir tilskudd til frivilligheten på rusfeltet, og til frivilligheten som helhet, gjennom den eksisterende tilskuddsordningen «til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse» i perioden 2024-2027.

Vedlegg

Orienteringssak Fylkestinget nr. 10/2024

Sammendrag

I Agder er det et bredt spekter av ideelle og frivillige organisasjoner som sørger for viktige tiltak og aktiviteter som bidrar med hjelp, mestring, fellesskap, verdighet og trivsel for mennesker med rusproblemer eller ruserfaring.

Agder fylkeskommune kan støtte frivilligheten på rusfeltet på ulike måter:

- Gjennom eksisterende tilskuddsordning for støtte til frivillig sektor
- Gjennom å opprette en egen tilskuddsordning for ideell virksomhet på rusfeltet
- Gjennom øremerkede bevilgninger til enkeltorganisasjoner på rusfeltet, inkludert flerårige tilskudd og samarbeidsavtaler

De forskjellige måtene å støtte på innebærer ulike grader av forutsigbarhet og rettferdighet for frivillige organisasjoner.

Saksopplysninger

I Fylkestingets sak 22/24, om støtte til T5-Senteret i Arendal, ble det vedtatt som punkt 4: «Det bes samtidig med behandling av 1. tertial om sak vedr støtte til frivilligheten for rusfeltet for å skape rettferdighet og forutsigbarhet i tildelinger.»

En orienteringssak ble behandlet i juni 2024 ([10/2024](#), vedlagt), først i hovedutvalg for utdanning og folkehelse, deretter i Fylkestinget. Fylkestinget ba om en ny sak.

For mer bakgrunn, vises det til orienteringssaken, som redegjør for fylkeskommunens nåværende arbeid og problematiserer avgrensningen og mangfoldet innenfor både frivilligheten og rusfeltet: «Rusfeltet» omfatter ikke bare behandling, ettervern og avbøtende tiltak, men også forebygging av rusproblemer gjennom alle aktiviteter som gir gode oppvekstvilkår og muligheter for deltakelse, tilhørighet og trivsel. «Frivilligheten» strekker seg fra mindre, helt frivillig drevne aktiviteter, via ansattstøttede tiltak, til ansattdrevet virksomhet med frivillig hjelp.

Fylkeskommunens målsettinger og rolle

Med utgangspunkt i Regionplan 2030 angir [Agders frivillighetsstrategi for 2022-2030](#) og det tilhørende handlingsprogrammet målsettinger og virkemidler for fylkeskommunens arbeid med og støtte til frivillig sektor i Agder.

Fylkeskommunen skal være både pådriver og tilrettelegger for en sterk, mangfoldig og uavhengig frivillig sektor. Dette skal blant annet gjøres gjennom:

- å bidra til at alle kommuner har en frivillighetspolitikk,
- at det er enkelt å finne ut om og søke tilskudd,
- at offentlige lokaler gjøres tilgjengelig for frivillighetens bruk,
- ved at det skapes nettverk og møteplasser for kompetanseutveksling, og
- ved å øke organisasjonenes synlighet og bryte ned barrierer slik at flere kan delta.

På rusfeltet har ikke fylkeskommunen tilsvarende strategier, planer og virkemidler, utover de mer overordnede målene som handler om folkehelse og bedring av levekår. Kapittel 4 i [Lov om folkehelsearbeid](#) omhandler fylkeskommunens ansvar. Paragraf 20 lyder: «Fylkeskommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging,

forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer, jf. § 21 annet ledd.

Fylkeskommunen skal understøtte folkehelsearbeidet i kommunene, blant annet ved å gjøre tilgjengelig opplysninger i henhold til § 21, jf. § 5 første ledd bokstav a. Fylkeskommunen skal være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket, for eksempel gjennom partnerskap».

Som for andre fylkeskommuner handler Agder fylkeskommunes arbeid direkte på rusfeltet, primært om rusforebyggende arbeid knyttet til ansvaret for de videregående skolene.

Rusbehandling er primært helsetjenestenes ansvar, mens den øvrige oppgaven med ettervern og å ivareta den enkelte innbygger med et rusproblem/ en ruserfaring også tilhører kommunene og velferdsetaten.

For å bidra til å fylle ut og supplere det offentlige, lovpålagte tjenestetilbudet, finnes det i Norge og i Agder et mangfold veldedige, ideelle og frivillige organisasjoner som sørger for viktige tiltak og aktiviteter som bidrar med hjelp, mestring, fellesskap, verdighet og trivsel for mennesker med rusproblemer eller ruserfaring. **Hvilken rolle skal og bør fylkeskommunen ha overfor disse, utover det som er omfattet av Frivillighetsstrategien og folkehelseloven?**

Flere ulike løsninger for å støtte frivilligheten på rusfeltet kan skisseres, og vurderes i forhold til hvordan fylkeskommunen kan bidra til forutsigbar og rettferdig støtte:

- 1) **Støtte til frivilligheten på rusfeltet omfattes og ivaretas av den nåværende tilskuddsordningen «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse».**
- 2) **Det opprettes en egen tilskuddsordning for ideell virksomhet på rusfeltet.**
- 3) **Støtte til organisasjoner på rusfeltet gjennom dedikerte budsjettbevilgninger/ enkeltvedtak til enkeltorganisasjoner, inkludert samarbeidsavtaler og flerårige tilskudd.**

Helsedirektoratets tilskuddsordning

Betydningen av den ideelle og frivillige innsatsen på rusfeltet er bredt anerkjent, og Helsedirektoratet har derfor en nasjonal tilskuddsordning (296 millioner for 2024): [«Aktivitetstilbud for personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester»](#)

Tilskuddsordningen skal bidra til at personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester deltar i aktiviteter med sikte på bedret livskvalitet, mestring og mulighet for en aktiv og meningsfull tilværelse.

Her kan stiftelser, frivillige og ideelle organisasjoner søke. Flere av organisasjonene i Agder som jobber på rusfeltet, mottar støtte over denne ordningen. 14,3 millioner er tildelt organisasjoner i Agder for 2024 ifølge Helsedirektoratets oversikt.

Vurderinger

Alternativ 1) Støtte til frivilligheten på rusfeltet omfattes og ivaretas av den nåværende tilskuddsordningen [«Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse»](#)

Denne tilskuddsordningen omfatter hele frivillig sektor – alle organisasjoner i Agder som er registrert i frivillighetsregisteret kan søke. Formålet, knyttet til frivillighetsstrategien, er å støtte og styrke frivillig innsats generelt. Ordningen skiller ikke på ulike organisasjoner,

formål, tema og målgrupper – den gjelder blant annet alt fra idrett og kultur, til brukerorganisasjoner, likemannsarbeid, og humanitær innsats - inkludert rusfeltet.

I tilskuddets retningslinjer punkt 5.1 tydeliggjøres prioriteringskriteriene for å spisse tildelingen til formålet. Søkerne blir bedt om å utdype hvorvidt og hvordan deres søknad er relevant for disse kriteriene. Alle kriteriene er relevante og kan gjelde for rusfeltet, men særlig nr 4 – «*tiltak og aktiviteter som engasjerer grupper med levekårsutfordringer*» bidrar til at rusfeltet prioriteres:

«*Alle søknader vil bli vurdert. Søknader som ivaretar ett eller flere av følgende prioriteres:*

- 1) *Tiltak som har som mål å øke deltakelse, inkludere flere og redusere barrierene for deltakelse, jfr. frivillighetsstrategiens mål om at: «Innen 2030 skal alle på Agder, uansett alder, kjønn, etnisitet, inntekt, funksjonsnivå eller interessefelt, ha mulighet til å delta i frivillig virksomhet.»*
- 2) *Tiltak og aktiviteter der flere organisasjoner samarbeider.*
- 3) *Tiltak og aktiviteter for barn og unge, og særlig barn og unge i en vanskelig livssituasjon (økonomisk og på andre måter).*
- 4) *Tiltak og aktiviteter som engasjerer grupper med levekårsutfordringer.*
- 5) *Tiltak og aktiviteter som bidrar til å øke kapasiteten og gjøre aktiviteten og organisasjonen mer robust og levedyktig over tid.*
- 6) *Organisasjoner med få andre muligheter til å søke og få tilskudd.»*

Retningslinjene er besluttet - og kan endres av - hovedutvalg for næring, kultur og miljø.

Årets tildelingsrunde viser behov for å behandle en justering av retningslinjene – da først og fremst knyttet til begrunnelsen for regional støtte til lokale tiltak med nedslagsfelt i kun en kommune. Tildelingen for 2024 legges fram som orienteringssak til hovedutvalg for næring, kultur og miljø 29. august 2024, mens eventuell justering av retningslinjene behandles i påfølgende møte.

Av organisasjoner som arbeider eksplisitt med rusfeltet har Wayback, ROM Agder, A-larm, Blå Kors Kristiansand og Kirkens Bymisjon Arendal fått støtte gjennom årets tildeling.

Retningslinjene angir begrensninger på hva tilskuddet kan brukes til, for eksempel kun 25% til lønn og andre driftskostnader. Tilskuddet har også en øvre tildelingsgrense på 300 000. Dette kan virke lite hensiktsmessig for mer ansattdrevne organisasjoner som har høye lønns- og driftskostnader, som ofte er tilfelle på rusfeltet. De har samtidig større administrativ kapasitet til å søke Helsedirektoratets tilskuddsordning, og har i mange tilfeller samarbeids- og finansieringsavtaler med kommune, helsevesen og andre aktører.

Tilskuddsordningen går over flere år, fra 2024 til 2027, og gir en forutsigbar mulighet til tilskudd, selv om alle tilskuddene som gis er årlige, og man ikke vet noe om neste års søkermengde og tildelinger. En søknadsordning som gjøres likt kjent for alle, med tydelige prioriteringskriterier og retningslinjer for behandling, tildeling og klage, bidrar til rettfærdige prosesser for støtte til frivilligheten, inkludert på rusfeltet.

Det kan vurderes å øremerke en andel av denne tilskuddsrammen til organisasjoner på rusfeltet. Dette kan utløse ønsker fra andre organisasjoner om tilsvarende øremerking til sine målgrupper og formål. Det vil også gjøre det vanskeligere å ha felles retningslinjer dersom mange tilpasninger skal gjøres, slik at et annet alternativ da kan være mer hensiktsmessig:

Alternativ 2) Det opprettes en egen tilskuddsordning for ideell virksomhet på rusfeltet

En tilskuddsordning for ideell virksomhet - ikke bare for frivillige organisasjoner - gir anledning til å kunne støtte bredere og mer målrettet på rusfeltet, ved at det er formålet og målgruppen på rusfeltet – og ikke det frivillige elementet – som er styrende. Det gir anledning til å beslutte retningslinjer og rammer for tilskuddet som er mer tilpasset rusfeltet. Blant annet kan det åpnes for økt støtte til driftskostnader, eller for flerårige tilsagn. En slik løsning gir også anledning for flere ideelle aktører til å søke, noe som muligens også gi mer målrettet innsats og nyttig effekt, dersom enda mer profesjonelle og ansatt-drevne virksomheter kan søke.

En slik ordning vil kunne ta inspirasjon fra Helsedirektoratets tilskuddsordning, og samtidig kunne gjøre regionale tilpasninger og supplere den. Det er ikke kjent at behov på rusfeltet på Agder skiller seg nevneverdig fra det nasjonale bildet: For illegale rusmidler er det ikke tilgjengelig statistikk, mens for alkohol viser fylkets folkehelseundersøkelse 2023 at 19,3% drikker alkohol 2-3 ganger i uken eller oftere, som er på nivå med landsgjennomsnittet.

En mulig tilpasning kan handle om at mennesker med ruserfaringer, og organisasjonene som jobber med dem - hovedsakelig trekkes til og er konsentrert til byene Kristiansand og Arendal, i mindre grad til de andre byene, og lite i mindre kommuner. I en slik sammenheng kan det argumenteres for at fylkeskommunen som regional aktør bør ta en rolle for å støtte og rette opp skjevheter når menneskene og arbeidet for å hjelpe dem konsentreres i noen bykommuner.

Helsedirektoratets nasjonale tilskuddsordning er omfattende og grundig, og krever kvalitet, effektfokus og god oppfølging for å motta støtte – og med det kapasitet og profesjonalitet hos søker. Selv om tilskuddsrammen justeres i statsbudsjettet årlig, er ordningen forutsigbar fra år til år, og man kan søke og få tilsagn for tre år framover. Like og kjente kriterier gir prosessrettferdighet.

En egen dedikert tilskuddsordning for rusfeltet i Agder vil kunne utformes med retningslinjer som ligner på den generelle tilskuddsordningen, og stille omtrent like krav til måloppnåelse og rapportering, men tilpasses til rusfeltet. Imidlertid har ikke Agder fylkeskommune per nå den rusfaglige kompetansen som Helsedirektoratet har.

Agders generelle tilskuddsordning til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse fungerer - og vil kunne fungere - som et supplement til den nasjonale tilskuddsordningen. Den kan fange opp søknader og gode tiltak som ikke mottar støtte nasjonalt, og retningslinjene kan tilpasses til Agders behov. Den møter også et behov for å støtte «amatørene», de mest frivillig baserte aktivitetene, og ta hensyn til at det er mindre lag og foreninger styrt av frivillige, med mindre administrativ kapasitet.

En egen tilskuddsordning dedikert til rusfeltet vil kunne øke forutsigbarheten for organisasjonene, særlig hvis det gis anledning til å gi tilsagn over flere år. Ved å ha en tilskuddsordning med kjente og åpne søknadsfrister, tildelingskriterier og saksbehandlingsprosedyrer, vil prosessrettferdigheten ivaretas.

Det må vurderes hvilke konsekvenser det kan ha at fylkeskommunen tar en ny/ annerledes rolle spesifikt på rusfeltet, og hvilken kapasitet og kompetanse på rus og tilhørende tilskuddsforvaltning som da blir nødvendig. En slik tilskuddsordning bør trolig faglig og administrativt høre til under folkehelse, ikke kultur, idrett og frivillighet, og saker behandles av Hovedutvalg for utdanning og folkehelse.

Tilskudd og delegering til paraplyorganisasjoner

Innenfor idrett, musikk og annen barne- og ungdomsaktivitet har fylkeskommunen i flere år gitt tilskudd til hhv. Agder Idrettskrets, Agder Musikkråd og Barne- og Ungdomsrådet i Agder. De er regionale paraplyorganisasjoner med kjennskap til feltet, og sørger for å

forvalte og tildele tilskudd videre til arbeid for barn og unge. Det er en forutsigbar tildeling fra fylkeskommunens side, og fordelingen oppleves som mer rettferdig, da det er representanter fra organisasjonene selv som tildeler og står ansvarlige. Det finnes ikke en slik tilsvarende regional paraplyorganisasjon på rusfeltet som kunne tatt rollen som delegert tilskuddsformidler.

Om forutsigbarhet – ettårige og flerårige tilsagn:

Det kan for både alternativ 1 og 2 vurderes å åpne for flerårige tilsagn, for å øke forutsigbarheten for organisasjonene. Dersom det er ønskelig og mulig (med tanke på økonomistyring), vil økonomisk støtte over flere år gi trygghet og mulighet til å forankre, utvikle, og kvalitetssikre gode aktiviteter – prosesser som tar tid i frivilligheten, og som trues av økonomisk usikkerhet fra år til år.

Utlysning og tildelingsprosess vil kunne ivareta den samme prosessrettferdigheten. Ved å forplikte begrensede tilskuddsmidler flere år fram i tid til noen mottakere, vil den gjenværende tilskuddspotten være redusert og ordningen muligens oppfattes som mer lukket og urettferdig for andre søkere.

Alternativ 3) Støtte til organisasjoner på rusfeltet gjennom dedikerte budsjettbevilgninger/ enkeltvedtak til enkeltorganisasjoner, inkludert flerårige tilskudd og samarbeidsavtaler

Uavhengig av om man velger alternativ 1 eller 2, eller en annen løsning, så kan Fylkestinget gjennom behandling av budsjett og økonomiplan eller enkeltvedtak til enhver tid velge å tildele dedikert støtte til enkeltorganisasjoner og tiltak på rusfeltet (og andre områder).

Dette kan gjøres gjennom å vedta en engangstilskuddsordning, slik det ble gjort med «Tilskudd til frivillig innsats for integrering og inkludering» i mai 2024 (6 millioner), etter krigen i Ukraina og økt ankomst av flyktninger. Da fikk også to regionale organisasjoner direkte bevilget 2 millioner hver til det samme formålet.

Det kan gjøres ved å tildele direkte til organisasjoner. Ved revidering av budsjett 1. tertial 2023 bevilget Fylkestinget til sammen 7,5 millioner direkte til to organisasjoner på rusfeltet. Samtidig ble det vedtatt et engangs «ekstra tilskudd til frivilligheten» med en søkbar pott på 10 millioner.

Det kan også vedtas å inngå samarbeidsavtaler med organisasjoner, som inkluderer økonomisk støtte. Inngåelse av samarbeidsavtaler stiller krav til systematikk og åpenhet for å oppleves som forutsigbart og rettferdig.

Muligheten for å bevilge direkte til enkeltorganisasjoner kan oppleves som et rettferdig eller riktig utfall, ved at det åpner for å kunne understøtte og sikre viktige tiltak og aktiviteter som for eksempel ikke har fått / har mistet finansiering, og står i fare for å avvikles. Eller ved at det er oppstått nye situasjoner og behov som trenger støtte.

Selv om utfall/ resultat kan oppleves som riktig og rettferdig, vil den opplevde prosessrettferdigheten og legitimiteten kunne svekkes: Anledningen til å få direkte støtte kan avhenge av kapasitet og nettverk til å kunne arbeide for en slik bevilgning. Kjente utlysning- og tildelingsprosesser, med åpne kriterier og retningslinjer, styrker prosessrettferdigheten

Regionplan Agder 2030

Å forebygge rusproblemer, og å hjelpe mennesker med rusproblemer, bidrar til å bedre levekårene i Agder og styrke livskvaliteten til mennesker i en vanskelig livssituasjon.

Frivillige organisasjoner på rusfeltet - og andre områder - utgjør en viktig kraft for hjelp, tilhørighet, verdighet, trivsel og deltakelse for innbyggerne i Agder. En sterk frivillig sektor øker den sosiale bærekraften, og er viktig å utvikle og støtte.

Økonomiske konsekvenser

Alternativ 1 vil ikke ha budsjettkonsekvenser siden det allerede er en vedtatt tilskuddsordning, mens alternativ 2 vil kreve at det bevilges midler til en egen tilskuddsordning. Alternativ 3, å vedta direkte tildelinger, vil ha konsekvenser i den saken og behandling der det blir aktuelt.

Konklusjon

Det er vesentlig at Agder fylkeskommune har forutsigbare og rettferdige tildelingsprosesser for tilskudd med kjente utlysninger og frister, og åpne og tydelige retningslinjer og kriterier for tildeling, saksbehandling og klage.

Tilskuddsordningen til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse er forankret i Agders frivillighetsstrategi, og skal gjelde i fire år. Retningslinjene kan justeres og endres ved behov. Ordningen favner bredt, prioriterer levekårsutfordringer og økt deltakelse, og omfatter og ivaretar frivillig innsats på rusfeltet. Den fungerer også som et supplement til Helsedirektoratets nasjonale tilskuddsordning, som er en ordning som kommer rusfeltet i Agder til gode.

Kombinasjonen av Helsedirektoratets nasjonale tilskuddsordning og fylkeskommunens strategi og tilskuddsordning for frivilligheten generelt, utgjør en støtte til frivilligheten på rusfeltet som er både rettferdig og forutsigbar. I tillegg har Fylkestinget anledning til å vedta enkeltbevilgninger dersom behov og situasjon tilsier det.

En dedikert tilskuddsordning for ideell virksomhet på rusfeltet kan være et alternativ for å sørge for mer målrettet og tilpasset støtte til rusfeltet. Det vil kreve økonomiske midler og fagkompetanse i fylkeskommunen. Det innebærer at fylkeskommunen tar en annerledes rolle som regional aktør på et område der helsetjenestene, velferdsetaten og kommunene har lovpålagte og tydeligere oppgaver og virkemidler og mer fagkompetanse.

Kristiansand, 12.08.2024

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Kristin Tofte Andresen
fylkesdirektør